



Institute for Research and Empowerment (IRE)



Policy Brief

November 2013

Memperkuat Komunikasi Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan Konstituen

Policy brief ini merupakan bagian dari riset kebijakan bertajuk “Memperdalam Demokrasi di Indonesia: Mempromosikan representasi substantif sebagai model relasi DPD dengan konstituen” yang dilakukan pada kurun 2012-2013. Secara umum, tujuan riset ini adalah memberi kontribusi dan alternatif gagasan kepada DPD terhadap pola hubungan parlemen-konstituen guna memperkuat mandat representasi anggota parlemen sehingga berbasis pada representasi warga guna menghasilkan representasi substantif. Secara khusus, riset kebijakan ini fokus pada pola relasi dan model komunikasi antara anggota DPD dengan konstituennya.

Pendahuluan

Sebagai lembaga politik pasca reformasi, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki potensi strategis untuk memperkuat sistem dan praktik demokrasi representasi di Indonesia, karena bisa menjadi penyeimbang lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam pembahasan kebijakan strategis seperti regulasi maupun anggaran di level pusat. Walaupun sama-sama dipilih langsung oleh rakyat, harus diakui, posisi anggota DPR seringkali tersandera oleh fraksi atau partai politik yang menjadi induknya. Berbeda dengan peran dan posisi anggota DPD yang bisa lebih “bebas” karena skala tanggung jawabnya langsung kepada konstituen, yakni kepada warga di daerah (*citizen as voter*) dan juga kepada daerah secara keseluruhan. Ini juga berkaitan dengan nomenklatur yang ada di DPD yakni perwakilan dan daerah. Nomenklatur “perwakilan” menegaskan bahwa DPD merupakan institusi representasi, sementara kata “daerah” menjelaskan sisi perbedaan dengan DPR, dimana anggota DPD lebih bernuansa mewakili wilayah provinsi (masyarakat dan pemerintahnya) atau representasi spasial

(representasi administratif pemerintahan provinsi).

Sejatinya, dalam regulasi telah ditekankan bahwa anggota DPD harus menampung usulan warga sekaligus menindaklanjutinya serta mempertanggungjawabkan apa yang dia lakukan kepada konstituen di daerahnya. Undang-undang No. 27/2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) menjelaskan bahwa setiap anggota Dewan Perwakilan Daerah antara lain berkewajiban untuk “menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.” Amanat regulasi ini sebetulnya makin kokoh karena pada tanggal 27 Maret 2013, Mahkamah Konstitusi (MK) dalam keputusannya No. 92/PUU-X/2012 telah memutuskan bahwa DPD berhak terlibat dalam pembuatan program legislasi nasional, sejajar dengan Presiden dan DPR.

Sejauh ini, belum banyak dilakukan kajian yang memperdalam praktik kewajiban anggota DPD terhadap konstituennya sebagaimana diamanatkan regulasi. Padahal sebagai lembaga politik baru yang lahir pasca Reformasi ketatanegaraan di Indonesia, kehadiran DPD memiliki potensi untuk meningkatkan kualitas demokrasi perwakilan di Indonesia. Keputusan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa kedudukan DPD setara dengan dengan Presiden dan DPR dalam hal mengajukan dan membahas rancangan undang-undang yang terkait dengan daerah, serta dalam menyusun program legislasi nasional. Tentu saja, adanya imbuhan kewenangan harus dibarengi dengan kinerja yang lebih optimal terutama dalam mengelola dengan baik hubungan yang interaktif dengan para konstituennya.

Pendekatan Riset dan Temuannya

Pada tahun 2013, IRE melakukan riset kebijakan bertajuk “Memperdalam Demokrasi di Indonesia: Mempromosikan representasi substantif sebagai model relasi DPD dengan konstituen”, dengan studi kasus di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Provinsi Kalimantan Timur (Kaltim). Pendekatan dalam riset ini adalah *mixed method*, yakni metode campuran antara pendekatan kualitatif yang ditempuh dengan wawancara mendalam dan *focus group discussion* (FGD) , serta pendekatan kuantitatif yang dilakukan dengan survei melalui metode *multistage random sampling using propability proportional to size* (MSRS-PPS). Dengan metode ini, wilayah provinsi distratifikasi menjadi tiga bagian yang mewakili karakteristik yang dominan di masing-masing provinsi. DIY dibedakan menjadi tiga karakteristik, yaitu wilayah perkotaan, perdesaan-datar, dan perdesaan-perbukitan. Sedangkan Provinsi Kaltim dibedakan menjadi tiga ciri yang meliputi; perkotaan, perdesaan dan perbatasan. Survei ini dilakukan pada bulan Juni-Agustus 2013 dengan cara wawancara kuesioner secara tatap muka yang melibatkan 400 responden/provinsi.

Riset kebijakan ini dibimbing oleh dua perspektif, yakni representasi-konstituensi dan komunikasi politik. Perspektif representasi-konstituensi dipandang penting menjadi cara pandang dalam studi pendalaman demokrasi khususnya terkait dengan bagaimana anggota DPD menjalankan aktivitasnya sebagai seorang wakil. Berbeda dengan anggota parlemen yang berasal dari DPR, anggota DPD bisa dikatakan lebih independen dan bekerja tanpa harus

bergantung pada institusi politik lain, misalnya partai politik. Dengan begitu, menjadi menarik untuk melihat bagaimana anggota DPD bekerja sebagai wakil atau agen representasi. Dalam konteks demikian, studi ini juga akan menggunakan perspektif komunikasi politik untuk mengkaji lebih jauh perihal bagaimana anggota DPD membangun komunikasi dengan konstituennya.

Memanfaatkan pendekatan sebagaimana disebut di atas, kajian IRE menghasilkan beberapa temuan. *Pertama*, responden mengaku memilih anggota DPD, meski belum banyak tahu peran dan fungsinya. Survei IRE memperlihatkan bahwa ada 92 persen responden di DIY yang menggunakan hak pilihnya untuk memilih anggota DPD dalam Pemilu 2009, sementara di Kaltim ada 93,3 persen. **Tingkat partisipasi yang tinggi ternyata tidak berkorelasi dengan tingkat pengetahuan masyarakat terhadap kelembagaan DPD.** Hanya 24 persen responden di DIY yang mengaku tahu tentang lembaga DPD sedangkan di Kaltim hanya 28,5 persen responden. Adapun responden yang tahu lembaga DPD, ketika ditanya tentang tugas, fungsi dan kewenangan DPD di DIY hanya separo yang tahu (setara dengan 15 persen dari total responden), sedangkan di Kaltim hanya sekitar 41 persen (setara dengan 11,8 persen dari total responden).

Kedua, para kandidat anggota DPD menyatakan sebagai wakil konstituen atas dasar kesamaan asal usul daerah, organisasi, etnis maupun agama. Sementara hasil survei IRE menunjukkan bahwa **warga cenderung memilih anggota DPD karena faktor teman, keluarga maupun relasi sosial lainnya.** Tabel 1 menggambarkan pengakuan warga yang bertolak belakang dengan pernyataan anggota DPD pada saat berkompetisi di Pemilu.

Tabel 1
Alasan Responden Memilih Anggota DPD-RI

Sentimen/isu	DIY	KALTIM
Kesamaan etnis/isu	6,0%	3%
Kesamaan organisasi	1,0 %	0,75%
Kesamaan agama	4,8 %	4 %
Kesamaan program yang dikampanyekan	11,8%	17,5%
Atribut personal bersifat fisik	0,8%	1,5%
Atribut personal bersifat karakter	8,3 %	2,5%
Pengaruh keluarga/teman/jaringan sosial/ <i>peer group</i>	16,0%	23,25%
Lainnya(tidak tahu,perempuan, dorongan diri sendiri, keluarga kerajaan	26,8%	26,5%
Pilihan lebih dari satu	16,8%	15,25%
Tidak ikut pemilu 2009	8%	6,75%

Sumber: Survei IRE, 2013

Ketiga, ada ketidaksesuaian dalam pola komunikasi antara anggota DPD dengan konstituennya. Anggota DPD mengaku menggunakan berbagai saluran komunikasi, baik dalam masa reses maupun di luar masa reses. Pada saat reses, anggota DPD cenderung memilih jenis saluran komunikasi dalam bentuk mengumpulkan konstituen, seminar maupun talk show di TV atau radio. Sedangkan untuk di luar masa reses, anggota DPD cenderung menggunakan media sosial, SMS maupun penerbitan buletin. Hasil survei IRE sebagaimana dalam Tabel 2 menunjukkan bahwa **ternyata responden lebih menyukai saluran komunikasi yang bersifat tatap muka secara langsung daripada bentuk komunikasi lainnya.**

Tabel 2
Jenis Saluran Komunikasi yang Diminati
oleh Responden

Jenis Saluran Komunikasi	DIY	KALTIM
A. Tatap Muka*		
A1. Sekretariat DPD	0,2 %	0,5 %
A2. Kunjungan kerja	7,2 %	11,8 %
A3. Seminar	1 %	1,3 %
A4. Rumah aspirasi anggota	0,5 %	1,5 %
A5. Kegiatan sosial & keagamaan	5,5 %	2,8 %
B. Tidak Tatap Muka**		
B1. Talk show	0,8 %	1,8 %
B2. SMS	0,5 %	0,5 %
B3. Website/media sosial	0,8 %	1,5 %

Sumber: Survei IRE, 2013

Keterangan:

- *Tatap muka : Saluran komunikasi yang secara langsung mempertemukan anggota DPD-RI dan konstituen.
- **Tidak tatap muka : Saluran komunikasi menggunakan perantara media untuk menghubungkan anggota DPD-RI & konstituen.

Data pada Tabel 2 menunjukkan bahwa warga ingin bertemu langsung dengan anggota DPD sehingga ada kedekatan dan tidak ada jarak antara warga dengan wakilnya di Parlemen. Sebenarnya proses mendekatkan komunikasi antara anggota DPD dengan konstituennya ini mulai difasilitasi oleh Sekretariat Jenderal DPD RI dengan pendirian sekretariat DPD di setiap provinsi. Sekretariat DPD di setiap provinsi dapat menjadi tempat bertugar gagasan, jarring aspirasi, pengaduan atas permasalahan daerah antara konstituen dengan

anggota DPD. Bahkan jika secretariat ini berfungsi dengan baik, dapat mempermudah pemetaan dan pengartikulasian aspirasi konstituen dan daerah saat anggota DPD melakukan mekanisme reses yang berlangsung selama 4 kali dalam setahun.

Sejauh ini memang mekanisme reses ternyata tidak mempertimbangkan luasan wilayah provinsi (daerah pemilihan) dan jumlah penduduk. DIY yang kondisi geografisnya kecil tetapi dengan jumlah penduduk yang cukup banyak, disamakan dengan kondisi Kaltim yang wilayahnya luas dengan jumlah penduduk yang sama dengan DIY. Padahal, mengacu pada Tabel 2, responden cenderung menyukai pola komunikasi berbentuk kunjungan kerja anggota DPD. Akibatnya, anggota DPD dari Kaltim harus bekerja keras untuk berkomunikasi dengan konstituen dibanding dengan anggota DPD dari DIY. Sementara keberadaan sekretariat DPD di tiap propinsi belum difungsikan secara optimal oleh anggota DPD yang membuat konstituen lebih mengenal sosok anggota DPD daripada kelembagaan DPD.

Kajian ini menemukan beberapa hal penting. *Pertama*, -partisipasi masyarakat dalam memilih anggota DPD belum sebanding dengan pengetahuan masyarakat terhadap tugas, fungsi dan wewenang anggota DPD maupun lembaga DPD. Hal ini mengkonfirmasi bahwa DPD sebagai lembaga representasi pasca reformasi relatif belum dikenal responden. Studi IRE juga memperlihatkan bahwa anggota DPD dipilih lebih karena pengaruh keluarga, teman maupun jaringan sosial lainnya. Dengan kata lain, partisipasi masyarakat dalam memilih DPD ketika Pemilu masih berupa partisipasi formal. Pada sisi lain, terutama sebelum keputusan MK, dipangkasnya kewenangan anggota DPD membuatnya kesulitan memperjuangkan kepentingan warga atau menjadi jembatan bagi daerah atau konstituen di daerah dengan pemerintah pusat. Minimnya pengetahuan masyarakat tentang tugas dan fungsi DPD menjadikan DPD sebagai “tempat semua aspirasi.” Bahkan, banyak masyarakat menyamakan antara peran DPD dengan DPR dan DPRD, karena kedudukannya sama-sama wakil rakyat.

Kedua, pernyataan anggota DPD yang digunakan ketika berkompetisi dalam Pemilu bertolak belakang dengan kenyataan yang dirasakan konstituen ketika menggunakan hak pilihnya. Hal ini menunjukkan bahwa anggota DPD cenderung menggunakan model representasi simbolik (RS) dan representasi deskriptif (RD) dalam memengaruhi para pemilih. Padahal, survei menemukan bahwa sebagian responden sebetulnya mulai mempertimbangkan program yang diusung calon anggota DPD sebagai alasan untuk memilih. Fakta ini sebetulnya menunjukkan adanya gejala positif di level warga yang sudah mengarah pada representasi substantif (isu programatik).

Ketiga, jenis saluran komunikasi politik yang digunakan oleh para senator banyak ragamnya. Tetapi yang paling disukai responden sebetulnya jenis komunikasi yang bersifat tatap muka melalui kunjungan kerja ke konstituen. Hal ini mencerminkan bahwa masalah dan aspirasi yang dihadapi konstituen ingin diselesaikan secepatnya oleh anggota DPD tanpa mempertimbangkan apakah masalah atau aspirasi tersebut sesuai dengan kewenangan DPD. Kondisi seperti ini cenderung menyebabkan anggota DPD memperjuangkan aspirasi konstituen melalui berbagai cara, misalnya mekanisme lobi secara personal dengan Kementrian/Lembaga, dibandingkan dengan menggunakan mekanisme formal seperti Rapat Dengar Pendapat (RDP).

Agenda Kebijakan

Ada beberapa agenda kebijakan yang perlu menjadi pertimbangan.

Pertama, mengembangkan pendidikan politik warga (*civic education*). Hal ini penting dilakukan agar masyarakat mengetahui tugas, fungsi dan wewenang DPD secara kelembagaan sehingga tidak “salah alamat” ketika menyampaikan aspirasi. Sebagai contoh, sangat penting bagi masyarakat untuk mengetahui perbedaan peran dan fungsi antara DPR, DPRD dan DPD.

Kedua, peningkatan kapasitas komunikasi politik bagi anggota DPD, staf ahli dan staf sekretariat DPD di daerah. Bagi anggota DPD, peningkatan kapasitas ini diperlukan agar dalam memilih jenis saluran komunikasi disesuaikan dengan karakteristik daerah (peta sosial, struktur dan budaya masyarakat) sehingga efektif dalam melakukan artikulasi dan agregasi aspirasi konstituen. Sementara bagi staf ahli dan staf sekretariat DPD di daerah, peningkatan kapasitas ini diperlukan untuk mendukung kinerja anggota DPD terutama dalam berkomunikasi dengan konstituen termasuk didalamnya mengenalkan kelembagaan DPD, capaian dan kinerja yang telah berhasil diperjuangkan DPD.

Ketiga, memperkuat jaringan dengan berbagai kelompok strategis di daerah dan pusat. Untuk memperjuangkan isu daerah agar menjadi agenda kebijakan nasional, DPD membutuhkan dukungan dari lembaga akademik dan organisasi masyarakat sipil. Dukungan ini bisa berupa input data maupun kampanye bersama terhadap isu yang sedang diperjuangkan. Hal ini tentu bisa memberi makna terhadap representasi substantif di tengah kewenangan DPD yang belum optimal. Strategi lainnya adalah mengembangkan relasi dengan lembaga tinggi negara atau komisi negara yang mempunyai fokus yang sama dengan isu yang sedang diperjuangkan anggota DPD.

Keempat, memerankan diri sebagai lembaga representasi alternatif. Di tengah menurunnya kepercayaan publik terhadap DPR sebagai lembaga

representasi, maka DPD harus mampu berperan sebagai lembaga representasi alternatif. Apalagi, pasca putusan MK, posisi DPD setara dengan Presiden dan DPR dalam hal mengajukan usulan regulasi dalam program legislasi nasional.

Tim Peneliti dan Penulis

Krisdyatmiko (Direktur Eksekutif IRE/Penanggunajawab),
Abdur Rozaki (Manajer Program)

M. Zainal Anwar (Program Officer), Sunaji Zamroni (Peneliti untuk provinsi Kalimantan Timur)

Titok Hariyanto (Peneliti untuk Daerah Istimewa Yogyakarta).



Institute for Research and Empowerment (IRE)

Jl. Palagan Tentara Pelajar Km. 9,5 Dusun Tegalrejo RTt 01/RW 09
Desa Sarlharjo Kec. Ngaglik Sleman Yogyakarta 55581

Telp (0274) 867686, 7482091

Email office@ireyogya.org

Website <http://www.ireyogya.org>